

ねと 群文協

2020.3.31

目 次

公文書管理条例制定と「群文協」	1	古文書取扱い研修会	8
公文書等保存専門講座 講演要旨	2~7	編集後記	8
公文書等保存効率化研究会	7~8		

公文書管理条例制定と「群文協」

群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会長
群馬県立文書館長 浅見 英朗

群文協は、「公文書館法」の趣旨に基づき、県及び県内の市町村が保管している公文書、地域に伝存する古文書・記録類を歴史資料として保存活用することを目的に平成9年に設立され、今年度で23年目を迎えました。

現在、県（文書館）と県内の全市町村を会員として、公文書や古文書等の保存活用に関する各種研修会、専門講座や研究会の開催、会報『ねと群文協』の発行等に取り組んでいます。

公文書等の保存管理については、平成23年4月に「公文書等の管理に関する法律」（公文書管理法）が施行され、同法第34条で、地方公共団体に文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、実施するよう、努力義務が課されました。

同法施行後、全国の都道府県や市町村において、公文書管理についての条例制定に向けた取組が進んでいます。

令和元年12月には県内の市町村では初となる「渋川市公文書等の管理に関する条例」が、令和2年3月には県において「群馬県公文書等の管理に関する条例」が制定されました。

「群馬県公文書等の管理に関する条例」では同条例第1条で公文書等を「健全な民主主義の根幹を支える県民共有の知的資源として、県民が主体的に利用し得るもの」として、県政の適正かつ効率的な運営、県民への説明責任を全うすることを目的に、公文書の適正な管理、特定歴史公文書等の適切な保存

及び利用を図ることを規定しています。

そのため、同条例では県全体で統一した文書管理のルールを確立し、公文書のうち歴史資料として



重要なものについては、文書館への移管、保存を制度化するとともに、公文書管理のルールづくり等に外部有識者の知見を活用することで、制度のより一層の客観性・透明性を確保しています。

今後、県内では、条例制定に向けた動きが進んで、従来の公文書等の保存管理の在り方も見直しが行われていくものと考えられます。

このような変化の中で、群文協の役割はより一層重大になってくるものと思われれます。来年度以降、群文協では公文書管理条例を制定・施行した地方自治体の公文書管理の視察など文書管理の改善に役立つような研修の実施や研究会等において先進自治体の職員を招へいする等、より実践的かつ実効性のある内容の事業にするとともに、会員の皆様方に各種団体が開催する歴史資料の保存活用に関するセミナー等の情報提供を積極的に行うことを検討しています。

今後とも会員相互の連携を図りながら、県内の歴史資料の保存活用の推進により一層取り組んでまいりたいと考えておりますので、会員の皆様方には引き続き群文協の活動にご理解とご協力をお願い申し上げます。

令和2年1月23日に、群馬県立文書館を会場として、「公文書等保存専門講座」が開催されました。その講演要旨を御報告いたします。

令和元年度 公文書等保存専門講座

「文書量圧縮対策の足跡と永年保存制度改革

－文書管理事務改善のための文書の保存年限の見直し－ 講演要旨

講師 株式会社IRCデータ・プロ・テクニカ 代表取締役 渡邊 秀博 氏

1 今回の講座の目的

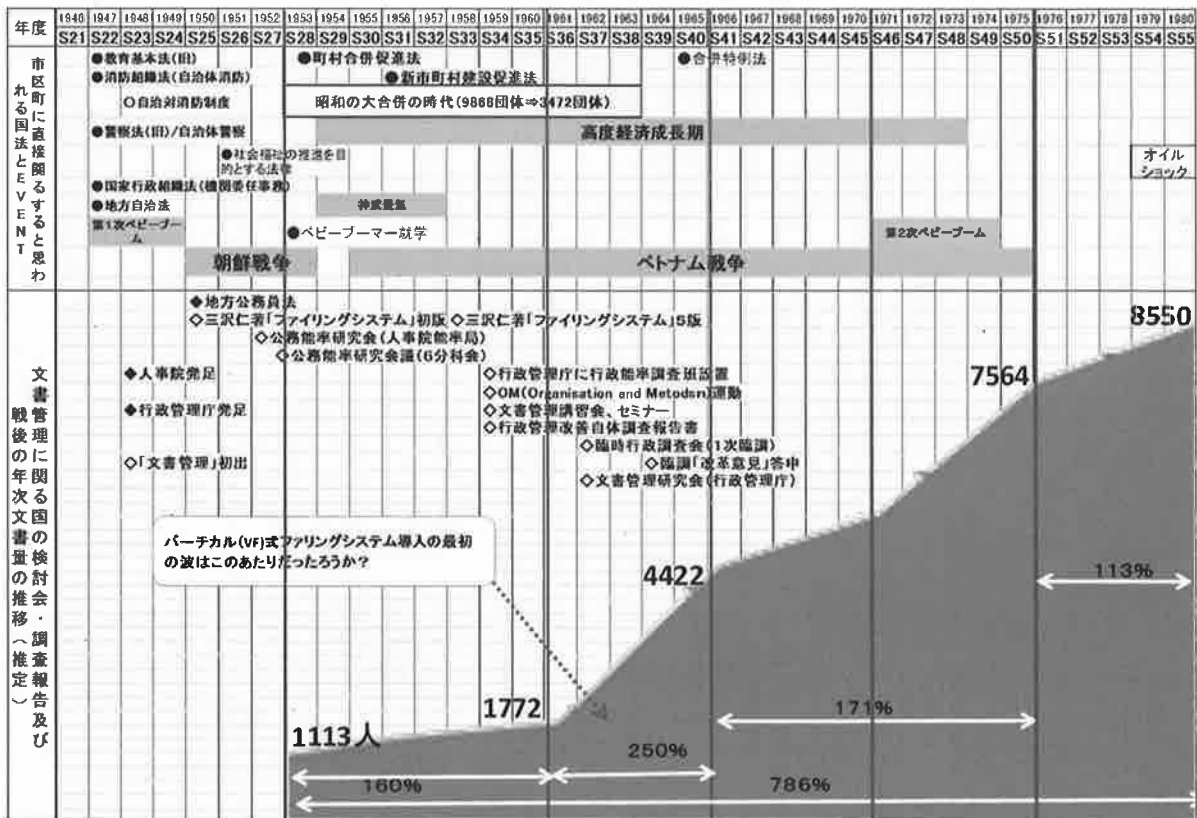
市町村の文書管理担当者は、発生する文書量の増加と保存文書量の拡大、その結果として格納スペースの不足に日常的に悩んでいます。今回の講座では、このような状況の中で過去に実施された文書量圧縮の方策を振り返り、成果を得られたもの、得られなかったものを正しく認識することで、今後に効果を得られる対策を考える助けとなることを願っています。

2 過去に行われてきた保存文書総量圧縮策

文書量の圧縮のために行われた策として、過去には以下のような取組がありました。

- ①ファイリングシステムの導入による文書量抑制
- ②マイクロフィルムを使用した永年保存文書圧縮
- ③ダイレクトスキャンによる紙から磁気画像への媒体変換による永年保存文書の圧縮
- ④用具の工夫による圧縮
- ⑤保存年限、永年制度の見直しによる圧縮

図1 新生地方公共団体の業務拡大と文書量の変化の規模の推定





3 文書の増加とは何か

戦後、文書量の爆発的増加の時代を全国の市区町村は例外なく経験してきました。図1は、仕事量の増加や文書の発生量の増加が職員数の増加につながると想定して作成したものです。

昭和35年から50年代にかけて、対人サービスの増加などが原因で文書の種類や総量が爆発的に増加し、執務室も保存文書庫も文書で溢れかえり、足の踏み場もないどころか、危険な階段の踊り場にまで重く大きな鉄製キャビネットが置かれるなど、今では考えられないような酷い状態が全国の市町村庁舎のいたるところで見られました。そしてこの時期は、今までにはなかった新しい文書が市町村独自で作成

されて、文書の綴じ方も工夫されました。現在の文書管理担当者は、この時期に膨大に蓄積した、廃棄できない永年保存文書の影響に直面していて、良くも悪くも当時起こったことを現在まで引継ぎ、あるいは引き受けてしまっているのだと言って良いでしょう。

時代背景をふまえ、当時の市町村職員による文書量圧縮策の結果を念頭に置くことにより、文書の廃棄が文書量の圧縮につながるという考え方にも何がしかの影響を与えるのではないかと思います。

4 市町村が保有する有期限、無期限（永年）保存文書量の推定

図2は、平成27年から29年にかけて文書量の調査を実施した市町村の中から、人口規模が偏らないように9自治体を選んだものです。人口規模が同じでも、保存文書量や比率が同じとは必ずしも言えませんが、参考の範囲でご覧ください。

9自治体における永年保存文書の比率の平均は図で示したように約36%ですが、例示していない自治体の中に何と50%近い自治体もあります。この数字を全国の市町村にそのまま適用できるわけではありませんが、保存文書のうち30~40%は永年保存文書であるという見当をつけることはできるで

図2 9自治体調査結果からの有期限、無期限保存文書の比率の推定

自治体	人口規模	保存書庫 総面積 (㎡)	保存文書の総量 (簿冊数)	有期限 保存文書量	永年保存 文書量	永年保存文書の 構成比
A市	18,000	未調査	90,596	55,626	34,970	38.60%
B市	47,000	未調査	76,496	50,923	25,573	33.43%
C市	350,000	未調査	101,920	58,940	42,980	42.17%
D町	5,000	300	16,859	10,785	6,074	36.03%
E町	10,000	170	18,670	15,533	3,137	16.80%
F町	2,000	158.75	16,170	10,996	5,174	32.00%
G村	3,400	87	10,931	7,359	3,572	32.68%
H町	7,000	147	17,947	9,889	8,058	44.90%
I町	3,000	145	23,460	16,330	7,130	30.39%
永年、有期限の比率が調査 されている9自治体の合計			373,049	236,380	136,669	36.64%

しょう。

5 パーチカル式ファイリングシステムとは何か

米国では「ファイリングシステム」、日本では「パーチカル式ファイリングシステム」と呼ぶことが適切と考えられるシステムについて説明します。このシステムは、19世紀後半から20世紀にかけての米国経済の大躍進時代に、米国独自のシステムとして案出されました。現在の米国経済の基盤ができたときこの時代に、爆発的に、多面的に拡大する経済と社会を背景に、主に民間の商取引に係る現用文書（活性化文書とも言い、利用頻度の高い状態の文書）に限定して、迅速に処理し、検索に役立てることで、保存した紙文書を優れた経営情報に仕立てる仕組みでした。現在のコンピュータシステムに匹敵する、当時としては最高度のシステムとして、高速で情報を必要とする経営者に支持されました。この仕組みの「パーチカル」とは、専用キャビネットと一体で使用される「パーチカルフォルダ」から

取られたものです。このシステムではガイドやフォルダに分類名称とコードを付けることによって、上位階層から必要な文書が入った最下層の個別フォルダまで、まるで地図を見ながら進むようにたどりつくという検索方法なのですが、この方法はそれ以前の検索方式の主流であった、分厚い複数系列のインデックスから探す方式に比べて飛躍的に検索時間が短縮されたようです。この仕組みの出現が米国社会にどれだけのインパクトを与え、そして今もどれほどの浸透度を持っているかは、マイクロソフトのエクスペローラー（探索者、検索者の意）が画面に表示させているフォルダが、まさしくパーチカルフォルダを模したものであることに窺えます。仕組みの点で若干の差異はありつつ、パソコンのオペレーションシステムにファイリングシステムが飲み込まれ、フォルダが象徴的に意味するところを世界の何億もの人々が当たり前のように受け入れていることは驚くべきことですが、このことは紙ベースでのファイリングシステムの時代がペーパーレスによって終焉する未来をも象徴していると言って良いで

図3 平成29年度群文協実施「公文書等の保存管理状況に関する調査」結果から推定できること

今回のテーマに沿った抽出項目	区分	アンケート1項目又は複数項目を兼ねた推定	団体数	備考	
ファイリングシステム導入	ファイリングシステム	導入済み(パーチカル式)	9	①電算文書管理S導入の18団体は導入時すべてにファイリングシステム導入していると想定。該当すると思われるが、保有総量全部完備かどうかは不明 ②集中管理:4/18、分散管理:14/18	
		導入済(簿冊式)	9		
		無い又は不明	17		分散管理11/17、その他:6/11
電算支援文書管理システム(以下「電文管S」)	電文管S	導入済/電子決済機能利用	2	決裁率:3%と80%	
		導入済/電子決済機能利用無し	7	16/18が機能無しか有っても使用していない	
		導入済/電子決済機能が無い	9		
		未導入	17	H30度導入予定団体あり	
全保管・保存文書量と属性把握(紙目録又はデータ)	文書総量の見える化の度合い	有り(電文管S内データとして)	18	電文管S導入済の18団体が該当すると思われるが、保有総量かどうかは不明	
		有り(エクセル又はテキスト)	4		電文管S未導入団体
		有り(ファイリングシステムのF基準表や目録データ)	3		電文管S未導入団体
		有り(ACCESSで開発したソフト利用)	1		電文管S未導入団体
		回答が同じでも別に書き分けてあるならば右が無回答団体で不明となるか?	9		電文管S未導入団体
	(主流)発生文書の括束用具	簿冊	23	電文管S未導入団体	
		パーチカルフォルダ	9	電文管S未導入団体	
		簿冊、パーチカル併用	3	電文管S未導入団体	
		不明	10	発生年度、保存年限が背表紙に記載の無い簿冊がどのくらいあるか?しかし、群馬県では、アンケートと書庫調査報告書を見た感じですが、目録が無くても背表紙情報は欠落が少ないような気がする。	

しょう。

さてこのように画期的な仕組みであったファイリングシステムですが、大きな欠点を持っていることが、世に出た直後の米国でも広く知られていました。米国ではこの欠点を多数の専門職の投入によって解消しましたが、太平洋戦争後にこのシステムを移入した日本では、この欠点が、特に小規模な市町村では重大な問題を引き起こすこととなります。

6 ファイリングシステム導入による文書量圧縮の実際

図3は群文協が平成30年4月に公開した、平成29年度実施「公文書等の保存管理状況に関する調査」結果から推定したことをとりまとめたものです。

ファイリングシステムの導入状況について、上記調査の設問（「文書管理システムを導入していますか」）等の結果から、群馬県内の電算機による文書管理システム導入18自治体の全ては、例外なくファイリングシステムを導入しているが、その方式はパーティカル式と簿冊式で二分されていると考えられます。

この結果と静岡県内での分布状態の調査とを併せると、「ファイリングシステムとはすなわちパーティカル式である」とは必ずしも考えない自治体が50%の比率で存在していると推定することができます。

ところで、日本に入ったファイリングシステムはいつごろ市町村に導入されたのでしょうか。昭和の大合併の後半にあたる昭和36年から昭和40年までに最初の導入の波が発生し、昭和46年から昭和50年までの第2次ベビーブームに次の波が起こったものと推測されます。

この時期の導入では、少なくともパーティカル式を採用した団体のほぼすべてが長期間維持できず、システム崩壊が生じたと考えられます。その最大の理由は、パーティカル式は人手のかかるシステムであるからです。

昭和50年代に静岡県内のある町の助役さんから、全庁職員に対する研修会の依頼を受け、事前に助役から要望があった「文書管理がうまく運用されるための特効薬」について、「特効薬はこちらの規模ならたった一人で良いので文書管理の専任者を配置していただくこと」と研修会で話をしたところ、終了後

に、「人は増やせないことが前提で、何ができるかなのだ」と大層怒られてしまいました。平成16、7年以降の15年余の間に、小規模団体ほど職員減員率が高く、現実問題として人の増員や専任化は不可能です。このことを十分に踏まえた上で、崩壊させないための工夫をする…といった建設的な話をすべきだったと今では反省しています。

ファイリングシステムは文書量圧縮、発生量抑制、検索の迅速化を実現するとの目的で導入が図られたシステムであり、他の対策に比べて事例が最も多いと言う点で主流をなす対策でした。

しかしこの試みは、既に述べたこのシステムの脆弱性（専門家の専任配備が無いと崩壊するが、専門家や増員は不可能）への対策を取れないまま崩壊しました。

全体での導入団体で言えば、簿冊、パーティカル半々であったので、導入成功率は50%近くあったものと思います。

このような事態を招いた責任はどこにあったのか、コンサルタントやファイリングを職としている人たちからの明確な反省の言葉や、総括がなされていません。これまで導入されていなかった団体では、崩壊しないような工夫をした上で、必ず早期に導入しなければならないシステムです。

7 マイクロフィルム、磁気画像、用具改善

①マイクロフィルムによる減量対策

マイクロフィルムは現在でも保存媒体としての寿命、再現性、改ざんの無いことの証明能力、圧倒的な圧縮率等、最強の媒体ですが、最大のネックはコストの高さです。国の機関、都道府県や政令規模の市などでは相当量の文書のマイクロ化が進みましたが、コスト面が解決できない以上補助的な手段にとどまらざるを得ません。

②ダイレクトスキャンによる磁気画像化

マイクロフィルムと違い、職員やアルバイトでも作業できる点とパソコン利用の簡便性の面、さらにはコスト面で優れた圧縮策として、実施を検討する団体も多かったのですが、改ざんの無かったことを証明するためのコストが高額すぎる点や当時の機械的な不安定さが原因で、原簿は紙のまま保存して、検索頻度の高い文書のみに限定する形での採用が大

半です。

③用具改善

圧縮率は少なく主戦力にはなりえないが、効果は認められるので、常に検討し実施すべきです。

8 永年保存制度の改革の是非

私は、永年保存制度は原則として維持すべきと考えていますが、条件を満たせば有期限とすることもやむをえないと考えています。しかし永年保存制度云々を論ずる前に、各団体が文書管理規程で定めている保存年限表等に基づいて本当に適正な判定がされているのか検証してみる必要があります。自治体の職員の方は作成した文書の保存年限の判断が難しい場合は、より長い保存年限にしておけば大は小を兼ねるから間違いないと、一つ上の年限やさらに保険をかけ足して永年保存まで持ち上げてしまうことがままあると聞いています。ファイリングシステムが正しく導入されていて有効にファイル基準表が機能している団体以外では、そもそも保存年限の根拠を示す文書管理規程上の表現も曖昧であることも原因となり、この種の“持ち上げられた”保存年限が設定されている文書の数は相当の割合となっている可能性が高いと考えられます。この内、廃棄ができない永年保存文書の保存年限の見直しは効果が大きいはずですが、ある自治体では、アーキビストの方と一緒に永年保存文書の点検をしているとうかがっています。これは時間がかかるが有効な方法だと思います。

そして、文書発生時点で文書の作成者自身が保存年限を設定する方法があります。文書を作成した組織、作成した本人が文書のことを一番よく知っていることを自覚して、曖昧なら上の年限を設定するといった安易な判断をしてはいけません。このことは保存年限決定にとどまらず、歴史公文書の指定においても同様です。

永年保存制度を廃止すると、制度廃止に伴って永年保存文書は通常、20年保存か30年保存の有期限保存文書として格付けされます。保存期限の起算点をどこに置くかで即効性の面で差が生じます。

①永年保存制度廃止に係る条例改正の施行日の属する年度を基準年とし、基準年から起算して新たに設けた保存年限まで保存を行う方法。

②文書の発生年度から現在までの保存年数が、条例改正施行日時点で新たに格付けた年限を超過していれば廃棄する方法。

即効性から言えば、②が選択されるのでしょうか。法的に許容されるかは私には判断がつかないので各々で研究してみてください。

しかし仮に永年保存文書を30年保存にしたとしても、歴史的公文書の基準をどう作るかという問題が残ります。永年保存文書と歴史公文書を選定する基準は異なるのでしょうか。

ある市の永年保存文書と歴史公文書を選定基準を比較すると、表現は異なりますが、お互いに全く別の範囲を示している条項は見出せません。そうであるならこの2つの基準を使用して同じ文書群を対象として選別を行っても先に述べた本来永年保存であるべきではない文書以外では、結局両者とも同じ文書を選別してしまうと思います。つまり、2つの基準は同じ基準であり元の永年保存文書は、歴史公文書にはほぼ全て指定されるということになります。

私は永年保存制度の廃止は文書量圧縮に直結するとは言いきれないと考えています。このように考える理由は以下のとおりです。

永年保存制度の廃止により、即効的な文書量圧縮ができたとして、しかしその内実は(元)永年保存文書の全部は歴史公文書に変わるだけで、各団体での物理的な廃棄は行われないのです。

都道府県の公文書館に移管する仕組みがあっても、域内の全団体が(元)永年保存の全部に、有期限文書から選別された分量を加えた量の移管を求めたら、それを受け入れることができるのかという現実が第一にありますし、結果として受け入れられたとしても、あるいは受け入れられずに各団体の図書館等に置かざるを得ないことになっても、各団体の行政文書の量は確かに減りますが、減った分だけ行政機関以外の別の機関の受け入れ量が増加するにすぎず、総量に変化はありません。

これが減量といって良い状態なのでしょうか？

だからと言って、もっと物理的廃棄を進める方向にシフトさせる、蛮勇発揮の基準が出てきたらそれこそ怖い。どんなにあがいても、将来位置からの需要を現在に生きる者が決定するなどといった、現在⇒未来⇒現在方向へのダブル千里眼など有るはずも

ないのです。

9 まとめ

保存文書の総量を劇的に圧縮させる方法を探るのが今回の講座の目的でした。この目的に沿って対策の例を説明しましたが、いずれも決定打にはなりません。しかし、このような文書量圧縮への苦闘の道を、全庁の職員、特に予算化の権限を持っている方々に知っていただくことが、今後文書管理担当者が打たれる対策の実現のために、多少とも役立つのではないかと願っています。

永年保存の有期限化について特に申し上げておきます。制度の廃止は、必ずしも文書圧縮の方向には働かず、また逆に効果が上がったなら、昭和、平成の合併で危惧されたような、本来必要な文書の消失になりかねません。保存年限ごとの適用のあり方を見直すことにより、劇的とは言えなくても、一定程度の量を確実に減量することができるでしょう。また、この方法の利点は、あくまでも運用方法の厳正化にすぎないため、文書管理規程の改定は要さない点です。これまで、年に一度の文書廃棄が正しく行われていたか否かによって結果に違いが出ますが、文書管理専任職員が置かれることが稀で、保存書庫内管理と処分権を原課側に委ねる分散管理方式の採用例が多く、個々の職員の文書管理行動に目が行き届かない小規模の市町村では、相乗効果により、実施初年度で保存文書量のうち3割以上の減量が実現する可能性が高いと思います。

実は、上に述べた結論を得たことこそが、「永年保存文書制度の廃止」と「歴史公文書指定と移行」に係る議論の行き着くべき目的地だったのではないかとさえ思います。

さて、今後皆さんにとって昭和30年代から50年代の変化以上の大変化がすぐそこに迫ってきています。“ペーパーレスオフィス”です。

現時点では技術的な課題もまだ残りますが、苦労を重ねてきた文書管理改善の決算として近い将来の実現に向けて努力しなければいけません。これまでに行われてきた文書量圧縮のための市町村職員の創意工夫と不断の努力の成果は、全てペーパーレスオフィスというゴールに向かう中での糧であったと言えるべきでしょう。

本日私が皆さんにお伝えしたことが、皆さんが真摯に求めるものに役立つのなら幸いです。今回はそのほんの一部を紹介しただけですが、私自身にとっても生涯をととしたライフワークは“ペーパーレス”です。今後もこの目的に向けた活動を続けていきたいと考えています。



～事業報告～

公文書等保存効率化研究会

群文協事務局 長谷川 正樹

公文書等保存効率化研究会は、第1回研究会に続き、先進地視察と改善策の検討を行いました。

第2回研究会は令和元年11月26日（火）神奈川県相模原市役所で開催しました。当日は、8市町及び県から15名の参加があり、午前は相模原市の文書選別基準について市職員の説明を拝聴しました。そして午後は、歴史的公文書を保存・管理し、閲覧するための場所や展示コーナーがある、相模原市立公文書館を見学しました。

相模原市は「公文書科目表」を用いた文書の作成、保存及び選別を実施しています。そして、公文書管理法が求める適正管理の実現を目指し、文書主任対象や階層別、昇任時及び新任時職員向けなど様々な研修を開催しています。視察をとおして、公文書管理条例施行後5年が経過した相模原市の独自の工夫を知ることができました。

第3回研究会は令和2年1月23日（木）、文書館研修室で開催しました。当日は、9市町から9名の参加があり、報告書の内容の検討を行いました。

報告書は「文書の評価選別を実現するために―市町村の実態と改善策―」と題しました。その中で「文

書の評価選別を実現するための改善策」として以下の2つの柱を掲げています。

①先進事例から、適正な評価選別の実現のためにできることを見出す。

②群文協作成の『公文書等選別収集基準ガイドライン』を見直す。

2つの柱に基づき、各市町村独自の評価選別基準を作成するという改善策を示しました。報告書は群文協のホームページで公開していますので、文書の適正な選別のために活用していただきたいと思いません。



～事業報告～

古文書取扱い研修会

群文協事務局 武藤 桂

19名のお申し込みをいただきました表題の研修会について、今号では第2回と第3回の様子をご報告します。

【第2回】令和元年9月27日（金）

内容：目録作成とデータ保存の方法、解読の初歩（近世文書を読む）、情報交換。

実習：古文書を解読して目録データを作成する。

※テキストは個人宅の文書や高崎市域で作成された浅間山の噴火に関する文書などを使用しました。

【第3回】令和2年1月31日（金）

内容：古文書の整理と保存、装備の方法（ほこり落とし・番号付与・ラベル貼付など）、公開の留意点、解読の初歩（近代文書を読む）、情報交換。

実習：水害で被災した文書のレスキュー・ケア。

※テキストは近世の前橋藩や近代の富岡製糸場に関する文書、自治会や個人宅の文書を使用しました。

終了後のアンケートでは高い評価を頂きました。感想より紹介します。「今後想定される条例制定や文書館設置に伴い、必要となる人員や作業、手順について知るきっかけとなったので、非常に有意義でした」「近年、文書類の受入が多く、館員の専門領域外であるため、基本的な扱い方を学ぶことができた」「他の自治体の情報がわかって良かった」

本研修会は内容等を精選して、来年度も開催する予定です。興味のある方はご検討ください。



編 集 後 記

◇会報誌第44号をお届けします。本号では、今年1月に開催した公文書等保存専門講座の講演要旨や公文書等保存効率化研究会と古文書取扱い研修会の活動報告を掲載しました。

◇群馬県の公文書管理条例の制定を契機として、群文協としても県内市町村の適正な文書管理実現に向けた新たな取組を実施したいと考えています。

◇講座や研修会などの開催案内は群文協HPでも行っております。

ねつと群文協 第44号 2020.3.31発行

群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会

〒371-0801 前橋市文京町3-27-26

群馬県立文書館内

☎027-221-2346 FAX027-221-1628

HP：<https://www.archives.pref.gunma.jp>

(群馬県立文書館ホームページ内)